Seminario

Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción

Corrupción, Crecimiento y Desarrollo

Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia

Guillermo Perry
Víctor Saavedra

Bogotá, 10 de abril 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Corrupción, Crecimiento y Desarrollo
Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia

Guillermo Perry
Víctor Saavedra [1]

1. Introducción y resumen

La corrupción, entendida como "el abuso del poder encomendado para el beneficio privado",[2] es hoy generalmente considerada como uno de los principales obstáculos al desarrollo de una economía próspera y equitativa y de un sistema de gobierno que responda efectivamente a las necesidades de los ciudadanos y sea considerado legítimo por ellos. Dos de las principales publicaciones recientes sobre el tema concluyen: "la inadecuada asignación de recursos públicos y humanos por una elevada corrupción impiden el funcionamiento del gobierno y la economía"[3] y ésta erosiona la "legitimidad porque afecta la percepción sobre la justicia en el proceso de toma de decisiones públicas"[4].

La corrupción es fenómeno complejo, de muy variadas causas que interactúan entre sí para producir un ´ equilibrio social deficiente´, en el que participan políticos de elección, burócratas, empresarios, y ciudadanos y ninguno de ellos tiene incentivos suficientes para intentar cambiar unilateralmente ese estado de cosas que a todos perjudica. Por el contrario, una acción concertada entre estos actores puede reducir significativamente el fenómeno y llevar a la sociedad a un ´mejor equilibrio´ [5]. Por ello países de niveles similares de desarrollo se ubican en diferentes equilibrios de niveles de corrupción [6]. En diversos estudios, la permanencia de altos niveles de corrupción ha sido asociada a una clase media poco consolidada[7], a la existencia de comportamientos rentistas en la regulación y los contratos entre burócratas y empresarios[8], a contrapesos escasos y deficientes en los sistemas democráticos[9], si bien estos pueden ser contrarrestados en parte por una prensa libre[10], y, finalmente, a una estructura institucional asociada con la persistencia de élites extractivas[11].

Los escándalos de corrupción recientes y la percepción generalizada de que el problema ha aumentado en forma significativa en los últimos años, tanto en Colombia como en otros países de América Latina, están afectando considerablemente la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales, en el sector privado, en los medios de comunicación y en otros

[1] Agradecemos los comentarios de Leonardo Villar, Daphne Alvarez, Camila Pérez y Mónica Pachón a versiones anteriores de este artículo. Naturalmente, las opiniones y conclusiones en el expresadas solo comprometen a los autores
[2] Transparencia Internacional (https://www.transparency.org/what-is-corruption)
[3] Myriam Golden y R. Fisman. Corruption: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, 2017. Página 3.
[4] World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Página 77.
[5] T.C. Schelling, Micromotives and Macrobehavior (New York: W.W Norton, 1978), J. C. Scott, Comparative Political Corruption(Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1972).
[6] M Gladwell, The tipping point: How little things can make a big difference (Boston: Little, Brown, 2002), M
[7] S.M. Lipset, Political Man: The Social bases of Politics (expanded ed.), Baltimore; John Hopkins University Press, 1981.
[8] AO Krueger "The Political Economy of the renk seeking society", American Economic Review 64(3) 1974.
[9] J. Ferejohn, "Incumbent Performance and Electoral Control", Public Choice 50 (1-3) 1986
[10] Aymo Brunetti y Beatrice Weder, "A free press is bad news for corruption" (2002), Journal of Public Economics.
[11] D Acemoglu y James Robinson, Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty (New York: Crown Publishing, 2012).

actores sociales.[12] En la mayoría de los países este problema ha llegado a ocupar uno de los primeros lugares en las preocupaciones que sus habitantes señalan en las encuestas de opinión y ha saltado al centro de los debates políticos. En algunos países ha llegado a provocar grandes movilizaciones ciudadanas y cambios de Gobierno.

El objetivo de este documento es el de ilustrar la importancia del problema de la corrupción para el desarrollo económico de los países, describir comparativamente la evolución de las percepciones de corrupción en Colombia y su impacto sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones nacionales, ofrecer un marco conceptual para comprender los canales a través de los cuales la corrupción afecta el crecimiento económico y la legitimidad del Estado, así como los factores que determinan los niveles de corrupción en un país, y a partir de ellos extraer las características y algunos elementos claves de una posible estrategia anti-corrupción efectiva para Colombia.

El trabajo demuestra que es necesario adoptar un enfoque integral que considere tanto la efectividad o debilidad de los instrumentos disuasorios (penas efectivas y rendición de cuentas), como los elementos estructurales que aumentan o reducen las oportunidades de captura y corrupción en lo económico y lo político y, finalmente, pero no menos importante, la ética imperante entre los habitantes del país. Esta última afecta tanto su comportamiento frente a las oportunidades e instrumentos disuasorios, como la efectividad o ausencia de sanción social ante los hechos de corrupción. Son las múltiples interacciones entre estos tres grupos de factores lo que determina el nivel de corrupción imperante en una sociedad y, por lo tanto, solamente resulta efectiva una estrategia que opere integralmente sobre todos ellos.

El documento analiza someramente los problemas colombianos en los tres niveles y concluye que en el caso colombiano cualquier estrategia efectiva requiere, cuando menos:

(1) Una reforma a nuestro sistema de justicia, control y supervisión de la acción pública, para reforzar los elementos disuasorios;

(2) Una reforma electoral y una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación y licitación pública, que limiten las enormes oportunidades de corrupción que, conjuntamente con la debilidad o captura de los instrumentos punitivos para las violaciones de la ley electoral y la corrupción administrativa, han llegado a generalizar el círculo vicioso de ´tu me financias mi campaña electoral y yo te pago con contratos públicos´. Este círculo vicioso caracteriza hoy buena parte del accionar político y la administración pública en nuestro país, especialmente a nivel territorial, por lo cual estas reformas y las de los elementos disuasorios deben poner especial atención a su impacto sobre el funcionamiento de la política, la contratación y la supervisión y control, especialmente a nivel sub-nacional;

(3) Un compromiso efectivo de los gremios, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y partidos y movimientos políticos, en promover un cambio de conducta entre sus afiliados y agremiados y una menor tolerancia de la sociedad ante los hechos de corrupción.

[12] Latinobarómetro 2017 y Kevis Casas-Zamora “Beyond the Scandals, The Changing Context of Corruption in Latin America”, 2017. The Interamerican Dialogue, 2017. Ver Sección 3 de este introducción.

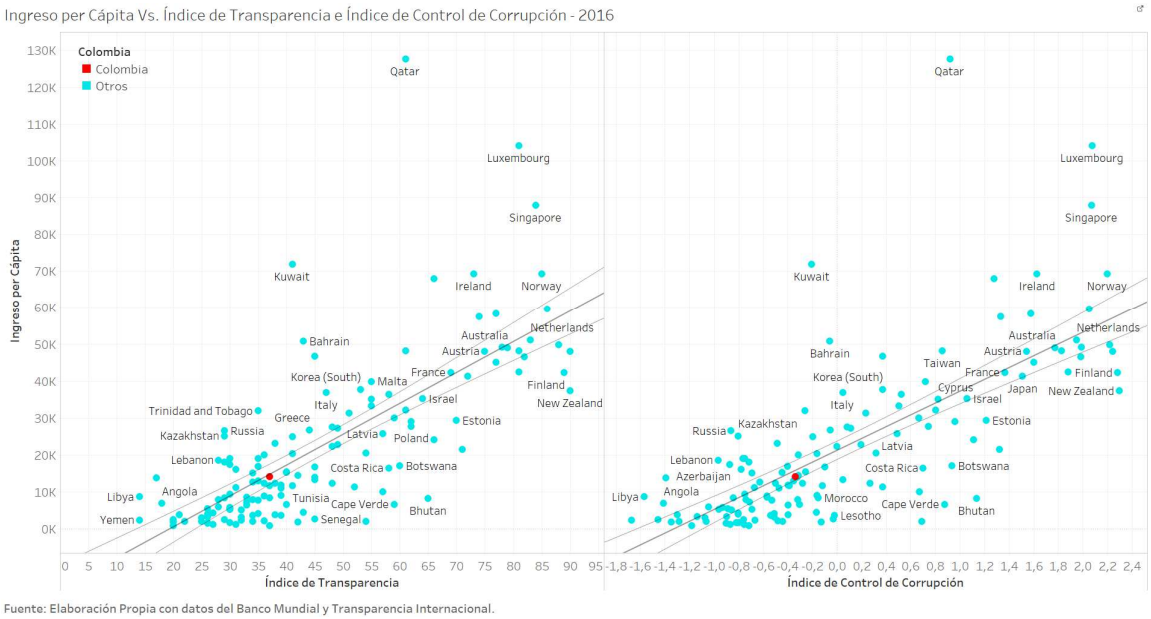
El trabajo recomienda que los centros de pensamiento dediquen más atención al examen y comprensión de esta problemática y que el próximo Gobierno establezca una Comisión Asesora de expertos nacionales e internacionales con el mandato de elaborar una estrategia integral detallada contra la corrupción, como se hizo en Chile con la Comisión Engel, y se comprometa a llevar a cabo sus recomendaciones.

La estructura del documento, después de esta Introducción y Resumen, procede con la Sección 2, que ilustra la evidencia existente sobre la estrecha asociación que existe entre el control de la corrupción, el crecimiento y el desarrollo económico y discute los canales a través de los cuales la corrupción puede afectar el crecimiento económico. Luego la Sección 3 examina la situación y evolución de la percepción de corrupción en Colombia en comparación con otros países, en particular de la región latinoamericana. Posteriormente la Sección 4 presenta el marco conceptual utilizado en este trabajo para el análisis de los determinantes de la corrupción y la Sección 5 su aplicación a Colombia para extraer los elementos que deben conformar una estrategia anti corrupción efectiva en el país. La sección 6 concluye.

2. Corrupción, crecimiento económico y desarrollo.

A nivel global existe una estrecha asociación positiva entre nivel de desarrollo, medido como PIB per cápita, y percepciones de control de corrupción y transparencia, como se observa en el Gráfico 1. Colombia está en la media de estas regresiones indicando que no tenemos niveles atípicos de percepción de corrupción dado el nivel de desarrollo del país.

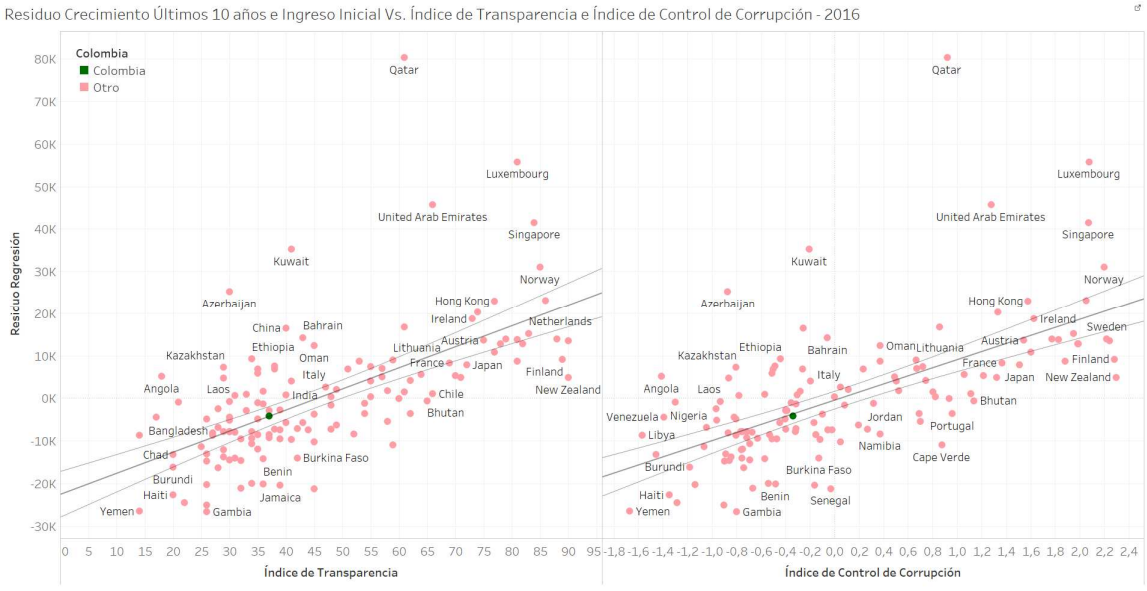
Grafico 1. Ingreso per cápita vs índice de transparencia e índice de control de corrupción 2016



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial y Transparencia Internacional.

Asimismo, existe una asociación positiva entre crecimiento económico y percepciones de control de corrupción y transparencia, controlando por el nivel de desarrollo (Ver Gráfico 2). En otras palabras, entre países con un nivel de desarrollo similar, parece tender a crecer más aquel donde se percibe una mayor transparencia y un mayor control a la corrupción. Colombia también está cerca de la línea de regresión en este caso.

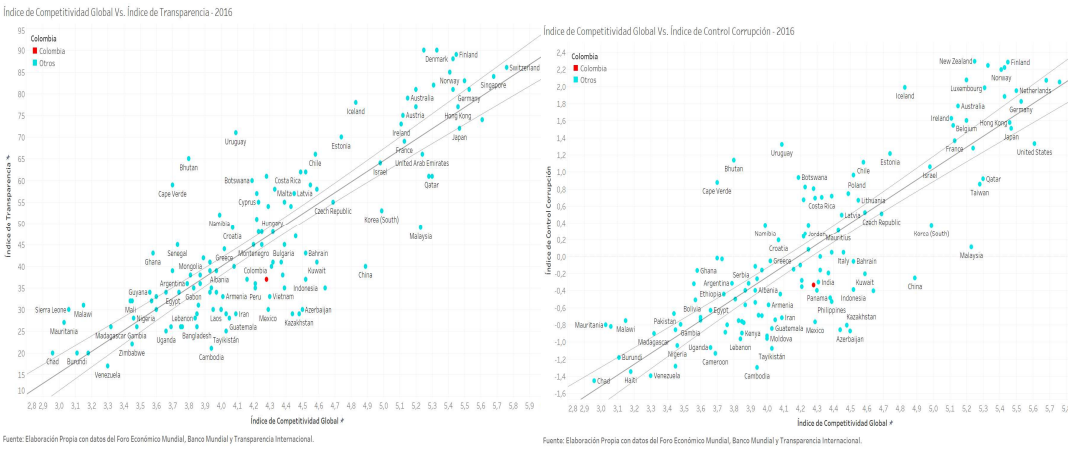
Gráfico 2. Tasas de crecimiento vs Índices de transparencia y control de corrupción, controlando por ingreso per cápita inicial (2006-2016)



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial y Transparencia Internacional.

En forma similar el Gráfico 3 muestra una estrecha asociación positiva entre los índices de competitividad y las percepciones de transparencia y control de corrupción.

Gráfico 3. Correlación entre competitividad, control de corrupción y transparencia, 2016



Fuente: Elaboración Propia con datos del Foro Económico Mundial, Banco Mundial y Transparencia Internacional.

Fuente: Elaboración Propia con datos del Foro Económico Mundial, Banco Mundial y Transparencia Internacional.

Debe advertirse que los índices existentes, y en particular los utilizados en este trabajo, miden percepciones de transparencia y control de corrupción y que diferencias o variaciones en estas percepciones pueden no siempre reflejar bien las diferencias o variaciones en la realidad subyacente de estos fenómenos. Aun así, las percepciones de corrupción afectan el comportamiento de los agentes económicos y por ello, en buena medida, se encuentra una relación tan estrecha entre estos índices y el crecimiento económico, controlando por el nivel de desarrollo.

Asimismo, debe señalarse que los gráficos anteriores sugieren, pero no demuestran, una posible relación causal entre transparencia y control de corrupción, de una parte, y competitividad, crecimiento económico y nivel de desarrollo, de la otra. Pudiera ser que estas estrechas asociaciones fueran el resultado de una causalidad inversa: vale decir, que los países más ricos o que crecen más pueden disponer de mayores recursos financieros, humanos e institucionales para controlar la corrupción, y/o sus ciudadanos, mejor educados, exigen en ellos una mayor transparencia y un mayor control de la corrupción. O la asociación entre estas variables podría ser el resultado de que haya otros factores que las determinan simultáneamente y, por tanto, que no haya ninguna causalidad entre ellas.

Varios estudios econométricos, utilizando diversas técnicas estadísticas, han tratado de superar estos problemas de identificación de las relaciones de causalidad y, aunque los resultados no son totalmente concluyentes, la mayoría de ellos parece indicar que, si bien hay evidencia de causalidad inversa entre nivel de desarrollo y control de corrupción, también la hay de que, controlando por el nivel de desarrollo y por otros determinantes de las tasas de crecimiento económico, los países que controlan mejor la corrupción tienden a crecer a tasas mayores en el mediano y largo plazo. Véase al respecto, por ejemplo, P. Mauro (1995), Fisman, R. and Svensson, J. (2007), M. Hallward-Driemeier y L. Pritchett (2015), Hanousek y Kochanova (2015), y M. Girijankar y S. Shrabani (2016).

La conclusión anterior no resulta sorprendente cuando se analizan los canales a través de los cuales la corrupción puede afectar negativamente el crecimiento económico de mediano y largo plazo, a saber:

- **Impacto sobre la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos**

La corrupción en la contratación, el pago ilegal para obtener servicios o evitar el cumplimiento de requisitos y la resultante ineficiencia del gasto afectan directamente la prestación de los servicios estatales, con consecuencias negativas sobre la cobertura y calidad de la infraestructura, la educación y la salud públicas, el acceso a la justicia y su imparcialidad y el orden y la seguridad pública[13].

Además, afecta la disposición a pagar impuestos, pues los ciudadanos se sienten justificados a evadirlos o eludirlos ante el acceso difícil y desigual a la prestación de servicios estatales y

[13] Benjamin, Olken "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia" 2007. Journal of Political Economy, vol 115, no 2.

públicos. Por esta razón resulta menos efectivo su control y recaudo. A ello hay que añadir el impacto directo sobre control y recaudo de hechos de corrupción en las administraciones de impuestos. Los menores recaudos resultantes reducen aún más los recursos de que dispone el Estado para prestar servicios públicos y controlar la corrupción en su prestación, así como para controlar la evasión de impuestos, con lo cual se genera y consolida un círculo vicioso[14].
La corrupción conduce también a captura e ineficiencia en la regulación de los servicios públicos e incide también por esta vía en una menor cobertura y calidad de ellos.

Como resultado, la menor cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos acaba limitando los niveles de inversión y productividad de todas las actividades económicas.

- **Distorsiones en la asignación de recursos**

La mayor evasión y elusión tributaria (la proliferación de privilegios tributarios en países como Colombia es, en buena medida, una consecuencia directa del alto nivel de corrupción en el sistema político), además de su incidencia en una menor producción de bienes y servicios públicos, obliga también a tener altas tasas impositivas en otros sectores. Estas acaban distorsionando gravemente las decisiones de inversión y reduciendo la competencia económica.

Estos problemas de distorsión y eficiencia se agravan por el hecho de que la corrupción lleva también a tener una alta y desigual protección arancelaria, privilegios ineficientes en el otorgamiento de subsidios y captura regulatoria en actividades altamente reguladas como los servicios públicos y el sector financiero[15].

- **Pérdida de legitimidad y confianza en las instituciones y debilitamiento de la gobernabilidad.**

La pérdida de legitimidad de las instituciones causada por la corrupción conduce a un distanciamiento de los individuos de la estructura institucional formal. Esto conlleva a la prevalencia y persistencia en el tiempo de instituciones (definidas como las reglas del juego que definen las interacciones humanas -North, 1991-) informales asociadas con la ilegalidad (más allá de la corrupción) en los distintos ámbitos de la sociedad, así como a la pérdida de gobernabilidad (Alvarez-Villa, 2018).

La pérdida de confianza en las instituciones puede generar resignación frente al fenómeno mismo de la corrupción. La percepción de la corrupción como algo cotidiano y omnipresente desincentiva su denuncia y su sanción social, promoviendo un círculo vicioso.

En particular, la corrupción resulta en ineficacia del sistema judicial y pérdida de confianza en la justicia. Estos factores debilitan el cumplimiento contractual y la protección a los derechos de propiedad (en los que el país está muy por debajo de lo que cabría esperar para su nivel de

[14] Alm, James; Martinez-Vazquez, Jorge; and McClellan, Chandler, "Corruption and Firm Tax Evasion" (2014). International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 2.
[15] Daniel Treisman," The causes of corruption: a cross-national study", 2000. Journal of Public Economics, 399-457.

desarrollo, como se observa en el Gráfico 4), que son factores claves para el funcionamiento eficiente de los mercados y los niveles y calidad de la inversión, la innovación y la productividad.

La pérdida de confianza en las instituciones del país resulta especialmente grave para la inversión extranjera y el comercio internacional, por el aumento de los riesgos y la mayor incertidumbre. Pero, en un mundo crecientemente globalizado, esta pérdida de confianza también conduce cada vez más al éxodo de capitales financieros nacionales y del capital humano del país.

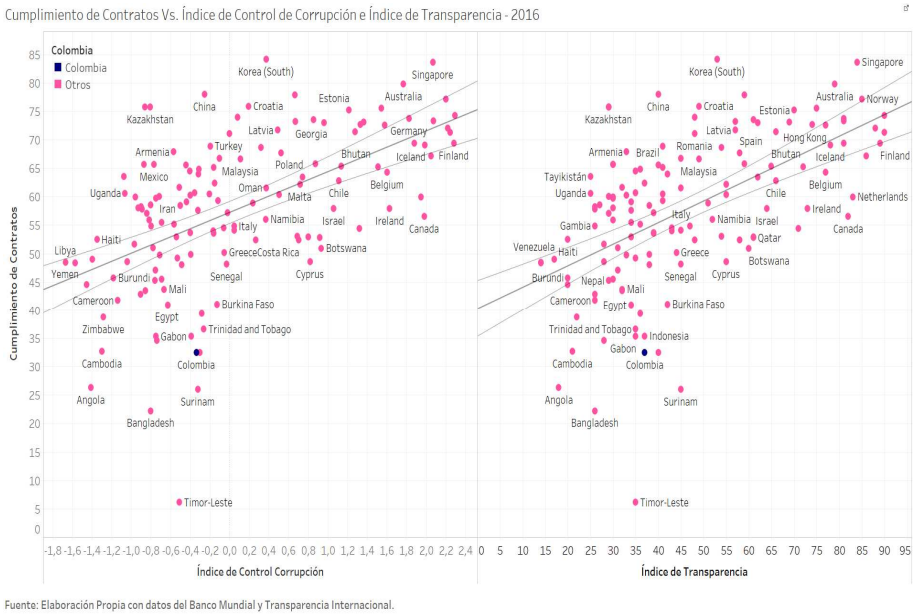
- **Trámites excesivos y arbitrariedad en su aplicación**

Un cuarto canal es el frecuente exceso de trámites y arbitrariedad en las decisiones públicas que conllevan altos costos y tiempos requeridos en los procedimientos para crear, operar y liquidar empresas. El exceso de trámites crea oportunidades de corrupción y, al ser percibidos como innecesarios o injustos, la estimula, por cuanto muchos agentes se sienten justificados en evadirlos. Y, por supuesto, hace más difícil controlarla.

La misma creación y permanencia de trámites excesivos o ineficientes (así como de ´huecos´ que facilitan la elusión y evasión tributaria y regulatoria) son con frecuencia el resultado de la corrupción o captura de los procesos legislativos.

Estos problemas afectan principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a las empresas nuevas y a las que tienen mayor potencial de crecimiento.

Gráfico 4. Cumplimiento de contratos, control de corrupción y transparencia



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial y Transparencia Internacional.

3. Corrupción, competitividad y pérdida de confianza en las instituciones: Colombia y América Latina

Según el Índice Global de Competitividad 2017 del Foro Económico Mundial, la corrupción es uno de los principales factores que afecta hacer negocios en América Latina y el Caribe (ALC en adelante) y, según el Latinobarómetro 2017, la corrupción es el tercer problema más importante que afectaba a los países de la región en ese año.

Esto datos son consistentes con lo que reportan otros indicadores internacionales que informan sobre la materia. El Índice de Percepción de Control de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional[16] muestra niveles relativamente bajos de percepción de control de la corrupción en la región de América Latina y el caribe, en promedio. En el año 2016, el IPC promedio de nuestra región era de 39 puntos, muy por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -68.6 puntos-, e inferior también al promedio de la región Asia Pacífico -43.8 puntos-.

De manera similar, los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial[17] (2016) reportan debilidades tanto en efectividad gubernamental como en control de corrupción en la región, los dos con un percentil de 54 para el promedio de América Latina y el Caribe; en ambos casos muy por debajo del promedio de la OCDE -88 y 85, respectivamente- y similares a los de la región Asia Pacífico -53 y 56, respectivamente-. El Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial[18] reporta igualmente niveles significativos de incidencia de la corrupción en lo que refiere a la frecuencia percibida de pagos irregulares y sobornos, con puntaje de 3.5 para el promedio de nuestra región en el control a este tipo de corrupción, muy por debajo del promedio de la OCDE-5.5 puntos-.

Por otra parte, en la región se han revelado múltiples casos de corrupción en los últimos años. Esto ha contribuido, en el corto plazo, al deterioro de dichos indicadores[19], ha provocado profundas crisis de gobernabilidad y ha contribuido al deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas[20].

La situación de Colombia hace parte de este fenómeno regional. Según el índice de control de corrupción del Banco Mundial, Colombia, se encuentra en un grupo intermedio de países en la

---

[16] El IPC mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio).

[17] Índice de Efectividad Gubernamental mide, en escala de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte), la percepción de (i) la calidad de los servicios públicos, (ii) la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, (iii) la calidad de la formulación e implementación de políticas, y (iv) la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. El Índice de Control de la Corrupción mide, en igual escala, la valoración de encuestados y opiniones de expertos sobre el abuso del poder público para el beneficio privado.

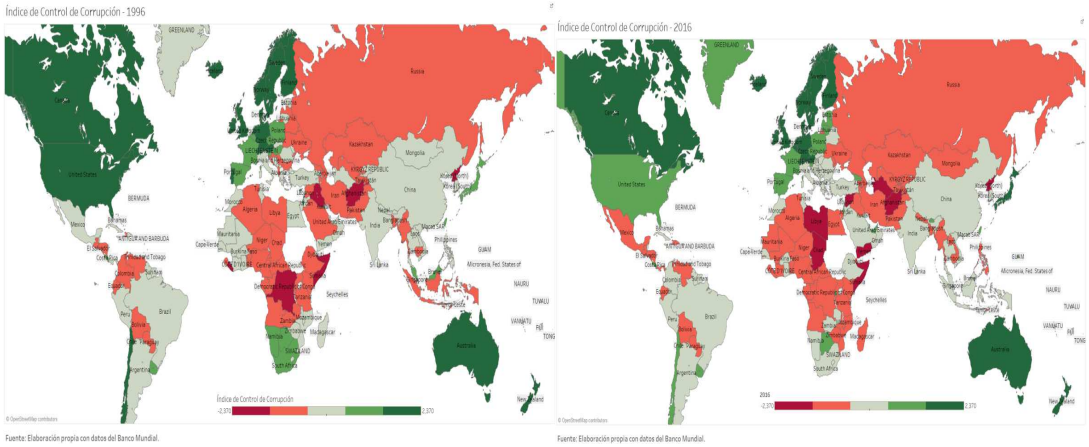
[18] El Indicador de Pagos Irregulares y Sobornos mide, en escala de 1 (muy común) a 7 (nunca ocurre), la frecuencia con que empresas realizan pagos relacionados con (a) importación y exportación; (b) servicios públicos; (c) pago de impuestos anuales; (d) adjudicación de contratos públicos y licencias; y (e) obtención de decisiones judiciales favorables.

[19] Mucha de la información que alimenta los diferentes indicadores es de percepción; y suele haber un rezago entre acciones que haya podido tomar un gobierno y las percepciones de la ciudadanía.

[20] Según Informe de Latinobarometro sobre la confianza 1995-2015, por ejemplo, 44% de los encuestados reportaba tener "Mucha" o "Algo" de confianza en el Gobierno en 2013, que se compara a la baja con 33% en 2015; y si bien los partidos políticos históricamente han reportado bajos niveles de confianza, igualmente pasan de tener 23% de los encuestados reportando tener "Mucha" o "Algo" de confianza en 2013 a 20% en 2015.

región (Ver Gráfico 5). Salvo Chile, Uruguay y Costa Rica, los países de la región están mal calificados en los indicadores globales de percepción de corrupción. La comparación de los 2 mapas sugiere que Colombia estaba peor en 1996 (cuando comenzó a calcularse este índice) que, en la última medición en 2016, pero al mirar la serie anual se observa que la mejoría en estos índices relativos tuvo lugar entre 1996 y 2001 (y un comportamiento estable entre 2002 y 2005), siendo evidente un deterioro de ahí en adelante.

Gráfico 5. Índice de control de corrupción, 1996 y 2016



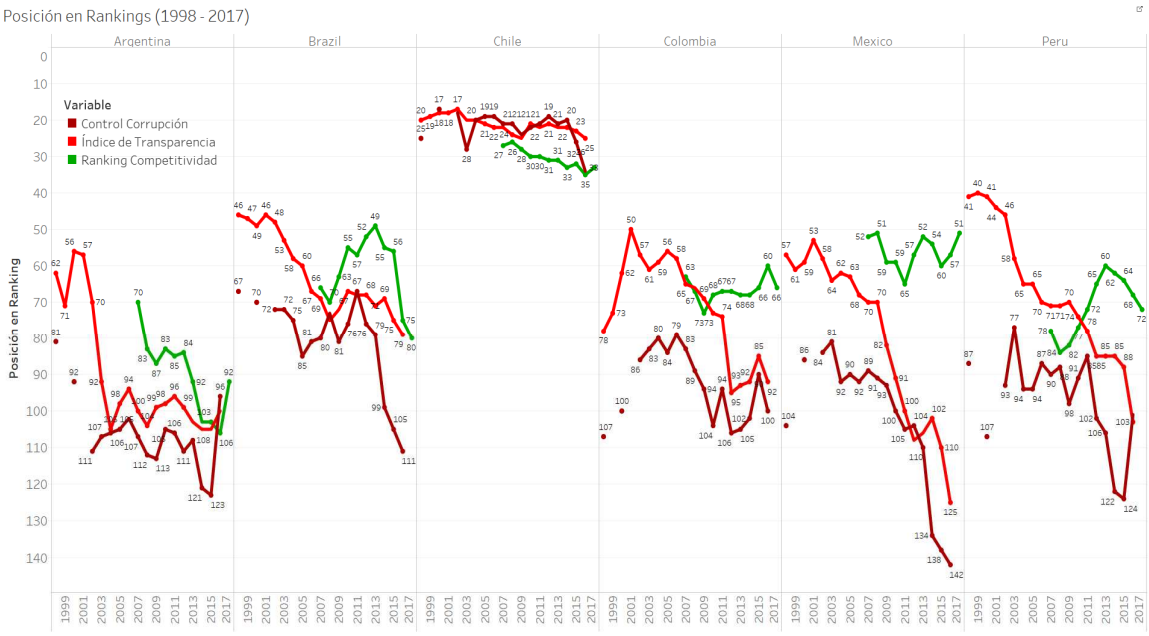
Consistente con esta tendencia, los indicadores domésticos y externos indican que hay signos recientes preocupantes para Colombia, con consecuencias sobre competitividad, gobernabilidad y confianza en las instituciones. En cuanto a la percepción nacional, en las encuestas bimensuales de Invamer-Gallup se encuentra que más del 90% de la población desaprueba la gestión en la estrategia contra la corrupción, con una tendencia de mediano plazo al empeoramiento. También el país ha mostrado desde el año 2005 una tendencia a empeorar en el ranking internacional de Transparencia Internacional, pasando de la posición 56 entre 152 países ese año a 92 entre 176 países en el año 2016. Esta tendencia de empeoramiento también ha sido pronunciada en Perú y México y en menor medida en Brasil. Argentina tuvo un fuerte empeoramiento entre 2000 y 2005 y se ha mantenido en niveles elevados de percepción de corrupción. En el Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, Colombia también ha empeorado desde el 2005, con un comportamiento similar al de Perú, México y Brasil (Ver Gráfico 6).

Ahora bien, pese al empeoramiento en los índices de control de la corrupción, Colombia se ha mantenido constante en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial, debido a que hubo mejoras en otros determinantes de la competitividad, como la facilidad para hacer negocios. En otras palabras, Colombia tiene peores niveles en la percepción de corrupción de lo que se esperaría para su nivel de competitividad, lo que, de no corregirse, puede eventualmente constituirse en una importante limitante para la competitividad del país.

En los indicadores de corrupción en el sector público del Foro Económico Mundial (2017-2018) Colombia tiene peores resultados que el promedio de la región; en “desvío de recursos públicos” Colombia aparece en la posición 13 entre 17 países de América Latina, en “favoritismo de decisiones políticas” en la 10 entre 17 países y en “transparencia de las políticas de gobierno” en la

8 entre 17. En los indicadores del sector privado se ubica en la posición 8 entre 17 en "comportamiento ético de las firmas" y en "pagos irregulares y sobornos" y en la 10 en "ética y corrupción".

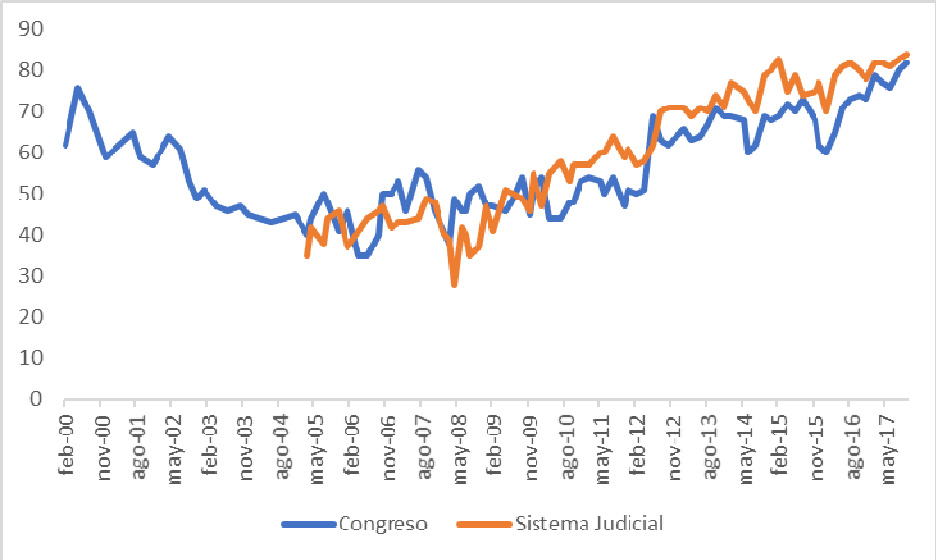
Gráfico 6. Posición en rankings de competitividad (WEF), Control de Corrupción e Índice de Transparencia, 1998-2017



Fuente: Elaboración Propia con datos del Foro Económico Mundial, Banco Mundial y Transparencia Internacional.

La percepción de niveles muy altos y crecientes de corrupción, reforzada por los escándalos recientes de corrupción política (entre ellos los de la llamada para-política), los sobornos realizados por Odebrecht a varios altos funcionarios de las administraciones Uribe y Santos y las acusaciones de donaciones ilegales a las campañas presidenciales en la pasada contienda electoral, los robos de recursos para servicios tan esenciales como la salud y la alimentación escolar a través de fundaciones sin ánimo de lucro controladas por varios políticos regionales y el llamado Cartel de la Toga que negociaba en las altas Cortes la absolución o prescripción de juicios para varios dirigentes políticos acusados de vínculos con los para-militares, entre muchos otros, ha llevado a una reducción dramática de la confianza de los colombianos en instituciones como el Congreso y el sistema Judicial, como se aprecia en el gráfico 7. Lo mismo ha sucedido, aunque en menor medida con la confianza ciudadana en instituciones no gubernamentales como la empresa privada, los medios de comunicación y las organizaciones religiosas.

Gráfico 7 Pérdida de confianza en el Congreso y el sistema judicial, imagen desfavorable Encuesta Gallup 2000-2017



Fuente: Gallup Poll, Octubre 2017

4. **Determinantes de la corrupción: un marco conceptual para una estrategia integral anti-corrupción**

Las "cruzadas" anti-corrupción, como la que se está viviendo hoy en el país desde las entidades de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría), son apenas un primer paso para emprender reformas estructurales que limiten efectivamente éste fenómeno. Según Rose Ackerman "*La corrupción no es un problema que pueda ser atacado en forma aislada.* ***No es suficiente que la política criminal busque las manzanas podridas y las castigue****. Por supuesto,* ***el Estado debe establecer credibilidad al castigar funcionarios corruptos de alto perfil, pero el objetivo de esa fiscalización es señalar un problema y buscar apoyo público****, no resolver los problemas subyacentes. Las leyes anti-corrupción sólo pueden proveer un telón de fondo* ***para reformas estructurales más importantes***". Es necesario pensar en Colombia en reformas en diferentes frentes que lleven a un cambio estructural en el país en este campo.

Un marco conceptual para una visión comprensiva de los determinantes del nivel de corrupción, y el consecuente diseño de una estrategia efectiva de control, debe considerar por lo menos tres grupos de factores (Ver Gráfico 8): factores disuasorios, factores que abren, facilitan o limitan las oportunidades de corrupción y la ética ciudadana.

Estos tres grupos de factores tienden a reforzarse mutuamente. Cuando hay una cultura generalizada proclive a la corrupción y escasa sanción social, hay más ciudadanos que aprovechan las oportunidades de corrupción y se hace más difícil aplicar medidas disuasorias efectivas. A su turno, cuando hay muchas oportunidades de corrupción y estas conductas no se castigan efectivamente, tiende a generalizarse una cultura proclive a la corrupción. Y cuando los encargados de aplicar penas disuasorias se corrompen y los legisladores y gobernantes crean oportunidades de corrupción,

al ser capturados o corrompidos por intereses específicos, los ciudadanos comienzan a justificar que ellos o sus vecinos incurran en actividades irregulares.

Gráfico 8. Hacia una estrategia integral contra la corrupción



Ahora bien, una estrategia anticorrupción para Colombia no podría abstraerse de la presencia de actividades ilegales con un poder económico de facto, puesto que estas buscan legitimar ese poder (o lograr un poder de jure) mediante la corrupción. En ese sentido, entender los canales a través de los cuales dichas actividades buscan la captura del Estado, es importante dentro de una estrategia integral en la lucha contra la corrupción. De forma más general, no solo las actividades ilegales tienen enormes incentivos a capturar el Estado, pero también tienen incentivos los intereses privados que buscan conservar su poder, o ganarlo. Es necesario entonces contemplar reformas dirigidas a bloquear los canales institucionales que permiten o facilitan la captura de las instituciones por parte de estos intereses (de actividades legales e ilegales). Esto implica, entre otras cosas, reducir en lo posible el poder discrecional de los funcionarios del Estado y mejorar la rendición de cuentas y la supervisión y control de aquellos agentes que necesariamente deben tener poder discrecional en sus funciones.
Estos temas se discuten en mayor detalle a continuación.

1) **La disuasión de la corrupción mediante penas efectivas.**

Para ello resulta esencial una justicia eficaz que aumente la probabilidad de sanción y control **efectivo** a los hechos de corrupción. Debe enfatizarse que aumentar las penas legales no siempre es un remedio efectivo: de hecho, penas estatutarias excesivas con frecuencia acaban no aplicándose o considerándose injustas en los pocos casos que se aplican.

En este campo juegan también un papel importante entidades de control como la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, así como las superintendencias que supervisan y sancionan comportamientos irregulares en actividades o sectores específicos.

2) **Una reducción de las oportunidades de corrupción mediante reformas institucionales en lo económico y en lo político**.

   a. En el ámbito económico, resulta fundamental la reducción de trámites excesivos (que permiten y estimulan la corrupción), así como realizar las compras públicas de forma transparente y competitiva[21], regular en forma efectiva los conflictos de interés e inhabilidades y promover la competencia económica, puesto que el poder monopólico u oligopólico, monopsónico u oligopsónico, está con frecuencia vinculado con actividades irregulares que conducen a su establecimiento o se utilizan para preservarlo.

   b. En cuanto a lo político, resulta indispensable sanear el financiamiento de las campañas políticas y hacer más transparente el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos [22], como se discutirá más adelante.

3) Finalmente es necesario **fortalecer la ética ciudadana y el control social a la corrupción**; vale decir, las instituciones informales de la sociedad que pueden contribuir al control de este fenómeno. Para ello es asimismo necesario acercar a los ciudadanos al Estado, a través de mecanismos que mejoren la transparencia y rendición de cuentas de las entidades públicas.

   La literatura especializada muestra que algunos comportamientos corruptos (como por ejemplo el soborno) son con frecuencia determinados por una especie de equilibrio de coordinación, donde hay una doble expectativa de los agentes a desviarse de un comportamiento legal, y que es facilitado por el grado de discrecionalidad de los funcionarios, la falta de ´accountability´ y el grado de impunidad, y que pueden ser modificados mediante cambios legales y administrativos. Por otro lado, hay valores y comportamientos que son persistentes e independientes del imperio de la ley. Un estudio de Ray y Miguel (2006) sobre las infracciones de tránsito de las misiones diplomáticas en las Naciones Unidas en Nueva York, y otro de Ichino y Maggi (2015) sobre el comportamiento en los bancos italianos de personas del norte y el sur del país, muestra como el origen de las personas indica una correlación con comportamientos que se desvían de la norma. Estos aspectos culturales de origen responden en gran medida a un entorno institucional histórico. También se ha encontrado que una cultura de corrupción se puede reforzar por una autoselección de las personas con mayor propensión a la corrupción a entrar a ambientes con niveles altos de corrupción como el servicio civil (Hanna y Yi Wang, 2015). No obstante, estos comportamientos pueden ser a la larga afectados por la aplicación continua de prácticas efectivas de disuasión y reducción de oportunidades de corrupción, acompañadas por campañas educativas y de divulgación (como también lo muestra Ray y Miguel (2006) cuando se implementaron sanciones a las misiones diplomáticas que cometían infracciones de tránsito).

Como ya se indicó atrás, la irrupción de actividades ilegales muy rentables y de poderosos grupos criminales, como sucedió en Colombia con el auge del narcotráfico, afectó considerablemente estos

[21] Ver, Paca Zuleta, Victor Saavedra, y Juan Camilo Medellín sobre el fortalecimiento del sistema de compras públicas en este documento.
[22] Ver Informe de la Comisión de reforma Electoral y el análisis del sistema electoral de Mónica Pachón en este documento.

tres grupos de factores. De una parte, debilitó la operación de los instrumentos disuasorios, dada la necesidad y el enorme poder de estos grupos de corromper o intimidar a los encargados de aplicarlos. De otra, condujo a una ampliación de las oportunidades de corrupción, debido a que han tenido una gran capacidad de capturar o corromper a quienes hacen las leyes y las regulaciones que limitan o amplían las oportunidades de corrupción y a quienes las aplican con poder discrecional y escasa supervisión y rendición de cuentas (´accountability´). Y finalmente acabó teniendo una influencia significativa sobre la cultura ciudadana, tanto directamente (ciudadanos que se involucran en las actividades ilegales por su gran rentabilidad o por coacción de los grupos criminales), como indirectamente, por la generalización de una cultura de enriquecimiento rápido que conduce a actividades de corrupción en las actividades legales.

Chile ofrece un ejemplo de Agenda Integral contra la Corrupción, donde por solicitud de la presidenta Michelle Bachelet se creó en 2015 el ´Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias, y la corrupción´ liderado por el reputado economista Eduardo Engel, ex profesor titular de la Universidad de Yale. Este Consejo emitió recomendaciones a las que se les ha hecho seguimiento por parte de una organización de la sociedad civil creada para este fin por un grupo de ciudadanos, incluyendo al propio Engel. Las recomendaciones se agruparon en cinco puntos, que cubrían la mayor parte de los temas indicados en el Gráfico 8: (1) Prevención de la Corrupción (reducción de licencias y trámites innecesarios; transparencia y competencia en licitaciones y provisión de servicios; y disuasión a través de penas y justicia eficaz); (2) Transparencia en el Financiamiento de la Política, (3) Regulación de los conflictos de Interés, (4) Aumento de la confianza en los Mercados (mediante la promoción de la libre competencia) y (5) Fortalecimiento de la ética ciudadana, a través del sistema educativo y campañas públicas.

5. Diagnóstico y elementos de una estrategia para el caso colombiano

En el caso colombiano existen deficiencias en los tres grupos de determinantes enunciados arriba.

- ***Elementos disuasorios:***

En cuanto a los elementos disuasorios que afectan la probabilidad de sanción efectiva, la mayor deficiencia radica en el alto grado de impunidad y falta de credibilidad en el sistema judicial y policial.

En adición, hay debilidad, captura o carencia de instrumentos legales en los organismos de supervisión y control. Esto se puede ilustrar con varios ejemplos:

- La debilidad y captura del Consejo Nacional Electoral y la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes es responsable de que el altísimo grado de corrupción que afecta a nuestro sistema electoral pase sin ser investigado o sancionado en la mayoría de los casos[23].

[23] Ver por ejemplo: "Los penosos números de la comisión de acusaciones", Revista Semana, 3/5/2015, y "El CNE a la los partidos: "Hagámonos Pasito"", Revista Semana 12/09/2017. Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Político y Electoral.

- El hecho de que las entidades de control nacional operen bien en unos períodos y muy mal en otros, demuestra los problemas existentes en la selección del Contralor, el Procurador y el Fiscal y permiten que con frecuencia la corrupción no sea controlada[24].

- La captura política de las contralorías regionales facilita los múltiples casos de corrupción en las entidades sub-nacionales que no son investigados, mientras en otros casos los entes de control se utilizan para perseguir o limitar la capacidad de ejecución de los adversarios políticos.

- La virtual exclusión legal del sector agropecuario de la supervisión de la Superintendencia de Comercio en asuntos de libre competencia económica, así como los privilegios tributarios que acumula ese sector, demuestra el grado de captura que aún hoy detenta sobre los cuerpos colegiados.

- Los casos de Electricaribe, EMCALI y otros anteriores, muestran que la Superintendencia de Servicios Públicos puede ser fácilmente capturada cuando se nombran superintendente

- ***Oportunidades de corrupción***

En cuanto al segundo grupo de determinantes, hay muchas normas y procesos que ofrecen oportunidades de corrupción, tanto en la operación del Estado como, especialmente, en la de nuestro sistema político y electoral.

Se debe señalar que ha habido algunos progresos que urge consolidar y generalizar. Es el caso de las compras públicas con la creación de Colombia Compra Eficiente y los nuevos procedimientos de contratación y compras en el Ministerio de Defensa.

Es también el caso de la operación el sector eléctrico después de la reforma institucional de 1993, que acabó virtualmente con los grandes escándalos de corrupción que caracterizaban con anterioridad a este sector –recuérdense los del Guavio, Corelca y varias Electrificadoras Departamentales-.

Algo similar parece estar sucediendo con la aplicación de los contratos de concesión de cuarta generación (4G) y su adjudicación y financiación mediante procesos más transparentes, gracias a la creación de la ANI y la FDN, que no parecen haber dado lugar a grandes casos de corrupción como los que han sucedido en concesiones adjudicadas bajo los regímenes e instituciones anteriores (como los revelados recientemente con adjudicaciones a los Nule y Odebrecht) o bajo las formas de contratación directa y concesiones amañadas con oferente único como las que caracterizan la mayor parte de la contratación departamental y municipal de obra pública. Desafortunadamente, la adición

24 Ver por ejemplo: "Ordóñez, con una vela en la Corte Suprema y otra en el Consejo de Estado", Revista Semana, 10/21/2017. También ver el capítulo de Vivian Newman, Maria Paula Ángel y María Ximena Dávila "Aproximación a las capacidades de investigación y sanción de la corrupción por parte de la fiscalía, la procuraduría y la contraloría: desafíos y recomendaciones" de Dejusticia en este documento.

a y renegociación de contratos ya adjudicados parece continuar abriendo oportunidades de corrupción, como también lo ilustra el caso de Odebrecht.

Desafortunadamente, el proceso de reforma institucional de este sector a nivel nacional ha quedado trunca por cuanto falta poner en operación de la Unidad de Planeación y la Comisión de Regulación Integrada del Transporte (UPIT y CRIT, respectivamente), así como fortalecer la Superintendencia del Transporte, y es necesario encontrar alguna forma de blindaje para el gobierno corporativo de la ANI y de INVIAS. Asimismo, hace falta extenderlo a nivel departamental y municipal. La adopción obligatoria de pliegos tipo estandarizados, mediante la Ley 1882 del 2018, ofrece una luz de esperanza en esta materia. La ley o la CRIT deberían, además, regular estrictamente los procesos de adición y renegociación de contratos y la superintendencia de Transporte reforzada supervisar el cumplimiento de estas regulaciones.

Asimismo, aunque todavía hay excesos de trámites que facilitan la corrupción, ha habido avances importantes como la abolición de prohibiciones y licencias previas de importación en los noventa (cuya expedición discrecional era de una de las mayores fuentes de corrupción en esa época) y el establecimiento de ventanillas únicas en algunas ciudades para los trámites de creación de empresas, entre otros.

En cuanto al financiamiento de la política el principal problema es el círculo vicioso que se ha establecido entre la financiación de las campañas políticas, la contratación pública y los nombramientos de funcionarios *(tú me financias, yo te pago con contratos o puestos públicos)***.** Este círculo vicioso se ve reflejado en los escándalos recientes de corrupción en obras públicas nacionales, así como en la predominancia de la contratación directa y los oferentes únicos en la contratación de Departamentos y Municipios, ya mencionados, así como en cambios masivos de contratistas y empleados con los ciclos electorales y en adiciones a contratos sin justificación técnica o financiera. Estos vicios, que son particularmente agudos a nivel subnacional, se agravan con la popularmente denominada ´mermelada´ (los excesos cometidos en la asignación y utilización de cupos indicativos para los congresistas) y la intervención indebida de congresistas en los procesos de contratación a nivel nacional, como se ha revelado en el caso de Odebrecht.

La raíz de estos problemas está, de una parte, en la debilidad de los partidos que ha desembocado en el auge de las llamadas micro-empresas electorales individuales, y, de otra, en la captura e incapacidad del Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros son nombrados por los propios partidos que debe supervisar y que tampoco tiene capacidad de investigar bien las violaciones a la ley electoral, así se propusiera hacerlo. La captura e incapacidad de investigación de la Comisión de Acusaciones del Congreso completan este panorama de virtual impunidad en materia electoral.[25]

- ***Ética ciudadana***

En Colombia, el auge de la corrupción ha estado acompañado por la generalización de una cultura del ´todo vale´ y de enriquecimiento rápido, que se generalizó en el país con la influencia del narcotráfico. Este fenómeno afectó directa e indirectamente a todos los estamentos de la sociedad y

[25] Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Político y Electoral y ver capítulo de análisis electoral de Mónica Pachón en este documento

todas las actividades: la política (el proceso 8000 y la parapolítica), la justicia, las fuerzas del orden, los organismos de control y el empresariado.

La corrupción resultante en las cúpulas de los poderes del Estado (el Congreso, las Cortes, las campañas presidenciales) ha enviado un mensaje nefasto a la ciudadanía de que esa cultura del todo vale paga y que constituye el comportamiento esperado en el país. Una especie de nuevo equilibrio social con niveles mayores de corrupción.

La influencia perversa del narcotráfico en la ética ciudadana, por estos canales directos e indirectos se facilitó por la preexistencia de una cultura del rebusque que ha considerado desde hace tiempo que el vivo es quien no paga impuestos ni cumple las reglas y se sale con la suya. La impunidad, resultante de la inoperancia y corrupción en la justicia, la policía y el régimen carcelario contribuyeron también en mucho a la generalización de este entorno cultural.

De hecho, hubo factores geográficos e institucionales (como la falta de presencia y control del Estado en todo el territorio) y los bajos índices de cumplimiento de la ley (´la ley se obedece, pero no se cumple´) que facilitaron que los grandes carteles de la droga y la expansión de los cultivos de coca y amapola se diera con tanta intensidad en Colombia, en comparación con países vecinos. Algo similar explica el auge de producción y tráfico de narcóticos en otros países con condiciones geográficas e institucionales similares a las de Colombia, como es el caso de Afganistán.

Cambiar este estado de cosas no será fácil. Requerirá que se logre efectivamente controlar la corrupción en las cúpulas de los poderes estatales y que, desde allí, se difumine el buen ejemplo y se lleven a cabo campañas pedagógicas y moralizadoras con plena autoridad. Desarrollar instrumentos y procesos de mayor transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública, en la asignación de recursos públicos y demás actuaciones del Estado, así como promover una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas, son elementos que podrían coadyuvar a la larga a modificar la cultura ciudadana frente al tema de la corrupción.

El círculo vicioso de la descentralización y la corrupción política

Como ya se dijo, los problemas de corrupción política han sido particularmente frecuentes a nivel sub-nacional. Sin lugar a duda, el rápido proceso de descentralización administrativa y política en la que se empeñó el país, en especial desde la Reforma Constitucional de 1991, muestra muchos casos de éxito como los de Medellín, Pasto, Bogotá bajo Mockus y Peñalosa, Barranquilla y más recientemente Cali. Sin embargo, se encuentran aún más casos graves de captura y desviación de recursos a nivel regional y local, como entre otros, los recurrentes en departamentos como Córdoba, Sucre, La Guajira, Arauca, Putumayo y el Valle del Cauca y en ciudades como Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Sincelejo, u ocasionales como en Bogotá, bajo Samuel Moreno, y Santander y Bucaramanga bajo el predominio de Hugo Aguilar e Iván Moreno. Un caso muy generalizado de corrupción a nivel local se relaciona con cambios del uso del suelo en el POT de diversos municipios.

En teoría, descentralizar puede aumentar la ´rendición de cuentas´ y la eficiencia del gasto siempre y cuando se base en impuestos locales y existan mecanismos de control social. Pero, cuando ello no ocurre, la descentralización puede facilitar la captura y la corrupción como ha sucedido en los ejemplos anteriores, en la operación de las contralorías departamentales y municipales, en la

aplicación de los prediales rurales, en los cambios del POT municipal, en la contratación directa o con oferente único y en las aberrantes desviaciones masivas de recursos de las regalías, especialmente antes de la última reforma a este régimen.

En el país se puede observar una relación entre baja capacidad estatal, pobreza y riesgo de corrupción a nivel sub-nacional. Ello es consecuencia de la gran heterogeneidad existente en las entidades sub-nacionales, que no se reconoce en la ley ni en las prácticas de supervisión y control.

Estos problemas de la descentralización se han agudizado con la llamada 'mermelada´ presupuestal y burocrática y el mercado de cupos entre Congresistas, que han facilitado el control de la política regional y local por parte de congresistas corruptos apalancados con generosos cupos indicativos nacionales, como se ha revelado en casos como los del Ñoño Elías y Musa Besaile, entre muchos otros.

Los problemas del régimen electoral y de debilitamiento de los partidos se relacionan estrechamente con el auge de las microempresas electorales y el voto preferente en las listas de los partidos y movimientos políticos, que son el origen del círculo vicioso corruptor de la financiación y la contratación: los candidatos individuales buscan quien los financie y luego otorgan contraprestaciones con recursos estatales (o viceversa: sus beneficiarios financian sus campañas posteriores). Por otro lado, existe un Consejo Nacional Electoral inoperante porque sus miembros son elegidos como representantes de los partidos a quienes deben controlar y porque carece de una mínima capacidad investigativa. Todo esto se ha agravado con los cuestionamientos a la tercerización de la registraduría y la falta de transparencia en el proceso.

El auge reciente de las llamadas microempresas electorales agudizó estos problemas que ya estaban presentes en las prácticas clientelistas de los partidos tradicionales en muchos departamentos y municipios (el caso del Atlántico y Barranquilla, con el predominio de familias de políticos y contratistas como los Name y los Gerlein fue proverbial). Este auge fue consecuencia directa del debilitamiento de los partidos políticos, que se agudizó a partir de la reforma Constitucional de 1991[26]. Aunque este fenómeno se mitigó un tanto con la reforma política de 2003, aún se observa una excesiva proliferación de partidos y movimientos y de la inscripción por firmas (crecientemente en elecciones locales y nacionales) y la práctica generalizada del voto preferente en las listas.

El auge de las microempresas electorales, a su turno, conduce a la falta de disciplina partidaria en las votaciones y a la negociación de los votos de los congresistas (y miembros de asambleas y Concejos) con el gobierno respectivo, a cambio de proyectos, contratos y direcciones en Ministerios y secretarias, institutos nacionales y sub-nacionales. Estas prácticas del gobierno nacional refuerzan significativamente la corrupción a nivel subnacional.

Asimismo, el debilitamiento de los partidos políticos y el auge de las microempresas electorales conduce a la proliferación y permanencia de privilegios tributarios y subsidios, pues cada parlamentario busca y defiende privilegios para el sector al que pertenecen sus principales

[26] Olivera, Mauricio and Pachón, Mónica and Perry, Guillermo E., The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006 (May 2010). IDB Working Paper No. 57. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1817291 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817291

financiadores. El trámite de las reformas tributarias y otras reformas fiscales desde la década de los noventa ha mostrado con nitidez este problema.[27]

6. Hacia una Estrategia Integral anticorrupción en Colombia

Hay países que han logrado mejoras rápidas y estructurales en la percepción de corrupción como es el caso de Georgia entre 2003 y 2012 o Hong Kong desde 1995 liderado por la Comisión Independiente de Lucha Contra la Corrupción. En estos casos ha habido una agenda integral de reformas que fortalecen los mecanismos disuasorios, limitan las oportunidades de corrupción y promueven un cambio cultural y educativo.

Sin lugar a duda, las investigaciones recientes lideradas por los organismos de control y la Fiscalía juegan un papel importante en la lucha contra la corrupción, pero para lograr una reducción efectiva y duradera de este fenómeno se requiere un diagnóstico sistémico y una estrategia integral, que contemple soluciones en los tres frentes mencionados y que éstos elementos se refuercen entre sí.

Este estudio pretende aportar algunos de los elementos esenciales en esas tres areas. Concluimos que, en primer lugar, como han señalado ya varios analistas, es necesaria una reforma a nuestro sistema de justicia, control y supervisión de la acción pública, para reforzar los elementos disuasorios. Pero que es igualmente urgente una reforma electoral y una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación y licitación pública que limiten las enormes oportunidades de corrupción que, conjuntamente con la debilidad o captura de los instrumentos punitivos para las violaciones de la ley electoral y la corrupción administrativa, han conducido a la generalización del círculo vicioso: *´tú me financias mi campaña y yo te pago con contratos y puestos públicos´,* especialmente a nivel sub-nacional. Y, finalmente, que también se requiere un compromiso efectivo de los gremios, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y partidos y movimientos políticos, en promover un cambio de conducta entre sus afiliados y agremiados y una menor tolerancia de la sociedad ante los hechos de corrupción. Cada vez son más importantes los ´vigilantes´ activos de la Sociedad Civil y la necesidad de que el sector privado transite de su rol actual de actor en procesos de corrupción pública y privada, hacia uno de ´vigilante´ del Gobierno.

Los Centros de Pensamiento y las Universidades tienen un papel crucial en contribuir a elaborar un diagnóstico integral detallado, proponer una agenda integral de reformas y especificar las características de cada una de ellas, y hacer monitoreo.

Finalmente, convendría establecer Misión Anti-Corrupción como la que se operó en Chile, con peso político y apoyo de la sociedad civil que evite lo que ha sucedido con otras misiones similares en el país. En particular, el próximo Presidente y algunos “campeones” en el Congreso, deberían comprometerse a llevar a cabo las recomendaciones de esa Comisión, y los partidos políticos deben asumir su responsabilidad frente a las indispensables reformas electorales y a su depuración interna, especialmente en lo que hace relación con el financiamiento de la política. Y, por supuesto, los electores tenemos una responsabilidad central en elegir presidentes, gobernadores, alcaldes,

[27] Ibidem

congresistas, diputados y concejales que no solo no hayan estado involucrados en escándalos de corrupción, sino que hayan demostrado que no propician ni toleran esas prácticas.

Bibliografía

Alvarez-Villa, D. (2018). "Explaining Informality: Extractive States and the Persistent Incentives for Being Lawless", unpublished.

Djankov, S, R. de la Porta, F. López- De Silanes, y A. Schleifer, "The Regulation of Entry", Quaterly Journal of Economics 117 (1) (2002): 1-37

Fisman, R y E. Miguel, "Corruption, norms and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets", Journal of Political Economy 115(6) (2007): 1020-48.

Fisman, R. and Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. Journal of Development Economics, Vol. 83:63-75.

Girijasankar Mallik, Shrabani Saha, (2016) "Corruption and growth: a complex relationship", International Journal of Development Issues, Vol. 15 Issue: 2, pp.113-129, https://doi.org/10.1108/IJDI-01-2016-0001

Golden, M. y R. Fisman. Corruption: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, 2017.

Hallward-Driemeier, M. y L. Pritchett, "How Business is done in the developing world: deals versus rules", Journal of Economic Perspectives (2015):121-140

Hanna, R y S. Y. Wang "Dishonesty and Selection into Public Service: Evidence from India". National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No.19649, 2015.

Hanousek, Jan y Kochanova, Anna, Bribery Environment and Firm Performance: Evidence from Central and Eastern European Countries (March 2015). CEPR Discussion Paper No. DP10499. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2584017

Ichino, A. y G. Maggi, "Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm", Quaterly Journal of Economics 115(3) (2000): 1057-90.

Kevis Casas-Zamora "Beyond the Scandals, The Changing Context of Corruption in Latin America", 2017. The Interamerican Dialogue, 2017.

Mauro, Paulo "Corruption and Growth", Quaterly Journal of Economics 110(3) (1995): 681-712.

Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Político y Electoral. Consultado: http://moe.org.co/wp-content/ uploads/2017/04/Libro-Reforrma-completo-2017-1-1.pdf

North, Douglass C. (1991). "Institutions." Journal of economic perspectives 0895-3309.

Olivera, Mauricio and Pachón, Mónica and Perry, Guillermo E., The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006 (May 2010). IDB Working Paper No. 57. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1817291 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817291

Olken, B.A. (2006). Corruption and the Costs of Redistribution: Micro evidence from Indonesia. Journal of Public Economics 90 (4-5), pp. 853-870.

Olken, B.A. and Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. Annual Review of Economics Vol. 4:479-509.Rose-Ackerman, S. R. 2016. Corruption and Government. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Treisman, Daniel (2000), " The causes of corruption: a cross-national study". Journal of Public Economics, 399-457.

World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.